

Cámara de Representantes
XLVIII Legislatura
——

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 535 de 2016

Carpeta Nº 2326 de 2013 | Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente

---

DIRECTRICES NACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Establecimiento

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 18 de mayo de 2016

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Susana Pereyra.

Miembros: Señores Representantes José Andrés Arocena, Carlos Cachón, Alejandro Martínez, Nicolás Olivera, Carlos Pérez, Edgardo Rodríguez y José Yurramendi.

Asisten: Señores Representantes Omar Lafluf y Darcy de los Santos.

Invitados: Por la Mesa del Congreso de Intendentes, señores Intendentes, de Cerro Largo, economista Sergio Botana (Presidente); de Rocha señor Aníbal Pereyra (1er. Vicepresidente); de Rivera doctor Marne Osorio (2do. Vicepresidente); y Consejeros señores Ángel Alegre y Humberto Castro.

Secretario: Señor Horacio Capdebila.

Prosecretaria: Señora Lilián Fernández Cítera.

═══════II═══════

SEÑORA PRESIDENTA (Susana Pereyra).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Recibimos con mucho gusto al Congreso de Intendentes representado por su presidente, el economista Sergio Botana, el intendente de Rivera, Marne Osorio, el intendente de Rocha, Aníbal Pereyra, y los consejeros Ángel Alegre, Humberto Castro y César García.

En esta Comisión estamos trabajando intensamente en las directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo. Hemos recibido a distintos invitados del ministerio y de la academia. Les enviamos el proyecto de ley porque para nosotros es fundamental conocer la opinión del Congreso de Intendentes al igual que distintos puntos de vista que iremos recabando a los efectos de poder laudar esto de la mejor manera.

SEÑOR BOTANA (Sergio).- Agradezco la convocatoria. Quienes aquí comparecemos somos los integrantes de la mesa del Congreso de Intendente. Somos gente que no solo respetamos sino que queremos muchísimo este ámbito donde nos ha tocado estar en distintas funciones. A Aníbal le ha tocado, ni más ni menos, que ser presidente del Cuerpo y Marne, además de haber sido representante nacional por Rivera, fue funcionario de la Cámara de Representantes. A mí también me ha tocado estar acá, primero como secretario y después como representante de mi departamento. Por lo tanto, valoramos muchísimo la posibilidad de comparecer ante la Comisión.

Antes que nada, debo aclarar que las opiniones que vamos a verter acá son estrictamente particulares, en la medida en que el Congreso no ha tenido la oportunidad de debatir estos asuntos en profundidad. Las valoraciones y opiniones responden a nuestros pensamientos individuales. De cualquier modo, hay una valoración colectiva en cuanto al enorme aporte que ha significado todo este proceso de leyes de ordenamiento territorial para el país. Así como el Coneat, en su momento organizó la clasificación de los suelos desde el punto de vista productivo, estas leyes de ordenamiento nos permitirán tener un uso más adecuado e inteligente del territorio nacional y previsto de acuerdo con planes generales debatidos con el tiempo suficiente. Por eso, vemos con muy buenos ojos la aprobación de la ley de ordenamiento territorial, de las directrices de cada uno de los departamentos y de las directrices regionales y nacionales.

También compartimos la óptica de lo departamental y sobre ese tema tenemos una clara orientación en el sentido de que la ley no vulnere los derechos conseguidos por los departamentos en la ley de ordenamiento territorial en cuanto a la posibilidad de que la propia gente determine el destino de su territorio.

Esta no es una posición solamente del Congreso de Intendentes sino que fue la orientación general que siguió el legislador al elaborar la ley de ordenamiento territorial. Me voy a permitir hacer unos comentarios sobre algunos artículos, para aportar en la medida en que podamos.

El artículo 3°, que se refiere a la obligatoriedad de la aplicación de la ley, dice: "Sus disposiciones constituyen orientaciones vinculantes para las instituciones públicas, entes y servicios del Estado que ejerzan competencias con incidencia territorial. Dichas entidades deberán establecer y aplicar medidas concretas para su consecución, las que serán a su vez vinculantes para todas las personas públicas y privadas en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible".

Advertimos aquí un riesgo respecto de que puedan ser vulneradas algunas competencias de los gobiernos departamentales o que pueda quedar una puerta abierta a que el gobierno nacional determine algunos caminos que vulneren los derechos

contenidos en la ley de ordenamiento territorial y las directrices de cada departamento. Desde mi punto de vista sería conveniente retirar el artículo o modificarlo para evitar este riesgo.

También nos preocupa el artículo 11 en la medida en que cuando habla de la orientación de las políticas sectoriales se refiere el artículo a la situación de Montevideo y el área metropolitana. Seguramente, los legisladores de los demás departamentos no estén tan dispuestos a incluir en una ley este desequilibrio que privilegia a la capital y el área metropolitana sobre los demás departamentos. Incluso, el artículo encomienda a organismos nacionales como, por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas a orientar sus inversiones al área metropolitana, con lo cual incrementaríamos ese desbalance que existe en Uruguay entre la inversión pública realizada en el área metropolitana y el resto del territorio nacional, así como en las oportunidades para los ciudadanos de producir y trabajar. Creo que el artículo produce un desbalance que no aparece compensado en ninguna otra parte del proyecto. Hay algún artículo anterior que refiere a la necesidad de integrar el territorio y generar conectividad norte- sur y este-oeste, que compartimos porque es un muy buen objetivo nacional. Sin embargo, en este caso, produce casi un mandato a privilegiar a la capital y el área metropolitana a la hora de hacer inversiones y localizar servicios, etcétera.

En el artículo 16 tenemos una situación similar. Dice: "Se establece como lineamiento de carácter general para los instrumentos de ordenamiento territorial, la promoción de los proyectos de inversión acordes con las políticas nacionales, privilegiando aquellos que prioricen el desarrollo socio- económico y la sustentabilidad ambiental".

Aquí habría que aclarar el contenido del artículo o incluir las directrices departamentales. El Estado debería promover la inversión en lo que tiene que ver con los lineamientos de políticas que dicte el gobierno central pero también los departamentales. El artículo también debe establecer claramente -y esto es lo más importante- que cuando haya algún tipo de restricción impuesta por un departamento, no deberá ser violentada desde el Ejecutivo nacional. Voy a mencionar el ejemplo de la minería. Había una orientación general de las políticas nacionales dirigida a instalar un proyecto en determinado espacio del territorio. Fueron los actores locales y departamentales los que decidieron que allí no se podía radicar esa inversión. Y todo eso gracias a las posibilidades de defensa del interés local que tienen los ciudadanos de cada región. En el caso de Cerro Largo, tenemos prohibición de forestar en toda área que no sea por ley de prioridad forestal. No nos gustaría que se nos impusieran proyectos de forestación dentro de esas áreas que nosotros, como comunidad, hemos elegido no forestar, o en las zonas que hemos elegido como reserva natural en varios departamentos del país. Yo no me imagino la habilitación de una forestación en la Quebrada de los Cuervos o de un proyecto minero, porque eso sea el dictado de una política nacional.

Entonces, deberíamos señalar con claridad que lo establecido en el artículo 16 no supone de modo alguno violentar las directrices departamentales.

El artículo 18 nos parece muy bueno. Inclusive, hicimos una consulta sobre esta técnica legislativa. Este artículo refiere a las normas de protección del ambiente. Dice: "Las disposiciones de la presente ley no podrán entenderse como derogatorias de normas de protección del ambiente o interpretarse en contra de éstas. Cualquier conflicto entre una y otras se resolverá según se establece en el artículo 6º de la Ley Nº 17.283 de 28 de noviembre de 2000 (Ley General de Protección del Ambiente)"

Nos parece muy bueno que se haya establecido qué leyes tienen predominio en el caso de disputa. Tal vez, esta técnica podría utilizarse en el caso del artículo 16.

El artículo 27 dice: "Los instrumentos de ordenamiento territorial deberán definir la localización de usos y servicios logísticos en suelo categoría urbana y suburbana, en áreas de uso preferente, que prevean los usos complementarios, orientadas a conciliar la sustentabilidad ambiental, económica y social […]" Seguramente, después de "los instrumentos de ordenamiento territorial" habrá que agregar la palabra "departamentales", porque es una cuestión departamental.

Lo mismo propongo para el artículo 26, que dice: "Los instrumentos de ordenamiento territorial" (y ahí debería agregar el término "departamental") "deberán facilitar la localización de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos en suelo categoría urbana y suburbana, que permitan la universalidad del acceso".

El artículo 28, que refiere al desarrollo rural agropecuario y no agropecuario dice: "Sin perjuicio de las disposiciones específicas en la materia, los organismos nacionales de acuerdo con sus cometidos y competencias, definirán en forma coordinada las políticas sectoriales en suelo rural, delimitando a través de la reglamentación de la presente ley, las áreas de uso preferente y los lineamientos para su ocupación y uso de conformidad con las disposiciones aquí contenidas. A tales efectos, en el marco del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial se definirán los Programas Nacionales en la materia, de conformidad con lo establecido por el artículo 11 de la Ley Nº 18.308, de 18 de junio de 2008". Pienso que acá habría que utilizar idéntica técnica legislativa que la del artículo 18, y poner ahí algo así como "Sin perjuicio de las potestades y competencias de los gobiernos departamentales en la materia, artículo 77 de la Ley 18.308".

Quiere decir que entre el mandato, la orientación o la determinación de un gobierno nacional de localizar en determinada porción del territorio algún tipo de uso productivo, que prime la decisión de quienes viven en el lugar. Esta fue la filosofía que orientó a la Ley de Ordenamiento Territorial.

Al artículo 38, al igual que a los artículos 26 y 27 sería bueno agregar la palabra "departamentales" después de "los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible".

Con respecto a la localización, se establece la limitante de que para incentivar una actividad productiva se debe reclamar previamente que esté ubicada en los perímetros o áreas de uso preferente, de acuerdo con los lineamientos de ordenamiento territorial de cada uno de los departamentos.

Esos son los comentarios que nos merece este proyecto. Lo único que tenemos que proteger son esos aspectos para no violentar lo que fue la filosofía de la ley sobre ordenamiento territorial y conseguir una rápida aprobación de un instrumento que seguramente va a ser de enorme utilidad para el país.

Muchas gracias.

SEÑOR OSORIO (Marne).- Para mí, en especial, es un gusto participar de esta reunión de la Comisión de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Parlamento porque durante muchos años formamos parte de esta casa con muchos compañeros que nos queremos mucho.

Hoy, como intendente departamental y como segundo vicepresidente del Congreso de Intendentes, vengo a acompañar a mis colegas para abordar un tema que es fundamental para el país, y absolutamente estratégico para los gobiernos subnacionales, los gobiernos departamentales.

Es evidente que lo que podemos compartir acá es a título personal, porque el Congreso de Intendentes todavía no ha tomado una postura institucional sobre este tema.

Todos estamos de acuerdo con que debe tener un tratamiento urgente para compartir con ustedes un material que refleje la opinión institucional del Congreso de Intendentes.

En la Intendencia de Rivera encomendamos un trabajo estrictamente técnico, realizado por integrantes del equipo de Gobierno -lo ponemos a disposición del Congreso de Intendentes y del cual podremos compartir aquí un resumen-, que tal vez refleje la preocupación que debe estar presente al momento del análisis de este proyecto de ley en cuanto a salvaguardar la autonomía de los gobiernos departamentales y la necesidad de que el marco normativo garantice que estamos generando una herramienta que tenga la flexibilidad necesaria para ir leyendo las diferentes realidades que se van instalando en el territorio. Con esto se plantea la imperiosa necesidad de que en las tomas de decisiones, dentro de ese marco de flexibilidad, se tenga muy presente la opinión de los gobiernos intermedios, de los gobiernos departamentales, como gobiernos regionales, y la opinión y participación de los gobiernos de cercanía que, en el actual marco institucional del país, son los gobiernos municipales.

El informe técnico -reitero que lo planteo a título personal- fue realizado sobre el primer borrador remitido a la Cámara por el Ministerio, en el año 2013, por lo cual no sabemos si el actual documento es el mismo o ha sufrido modificaciones.

SEÑORA PRESIDENTA.- Es el mismo.

SEÑOR OSORIO (Marne).- En su resumen plantea que el proyecto no corresponde, en tipos de contenidos ni en contenidos concretos, a lo establecido por la Ley N° 18.308, por la directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, y que hay una reiteración, en una importante proporción, de los contenidos de la legislación nacional vigente en materia territorial y ambiental, en especial la citada ley. Entienden que contradice los principios legales de autonomía departamental, planificación y participación, al remitir a futuros decretos del Poder Ejecutivo los contenidos específicos que se tienen que establecer por ley nacional mediante las directrices nacionales y por instrumentos departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Plantean, asimismo, que induce a error a personas no especializadas, al poner a consideración un documento no muy claro y que, a su vez, no incorpora los avances realizados por la directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible elaborados por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial entre 1996 y 1998 ni entre 2006 y 2008, desperdiciando todos los documentos analíticos y propositivos así como los aportes de las cooperaciones francesa y española acumuladas durante casi veinte años. No considera los aspectos esenciales de la Ley N° 18.308, en especial categorización de suelos, procedimientos, principios, garantías y la distribución de competencias, disminuyendo notoriamente la de los gobiernos departamentales. Consideran, además, que carece de un nivel adecuado en contenidos comparando con el nivel exigido técnicamente en estudios anteriores en el Uruguay, con lo que se imparte en la academia y, menos aun, en comparación con todas las directrices de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible aprobadas en Uruguay, departamentales o regionales, ni con las directrices nacionales de cualquier país que las haya hecho. Por ejemplo, no contiene ningún mapa ni ninguna propuesta concreta. Visualizan como un potencial peligro el hecho de que se está dejando la puerta abierta para que las cuestiones concretas que definen el verdadero destino del país se impongan por decreto y fuera del proceso legal, que es el que da las garantías al pueblo y establece varios cheques en blanco para el gobierno nacional de turno que impondrá, por decreto, cualquier emprendimiento e inducirá a la renuncia de la participación de los gobiernos departamentales.

El detalle de este análisis será puesto a consideración del equipo técnico que la mesa se ha propuesto integrar en el marco del Congreso de Intendentes.

En reunión de mesa que tendremos en las próximas horas -esto lo hablamos con el primer vicepresidente, señor Aníbal Pereyra- trataremos de establecer un período corto para que este equipo que pondremos a trabajar nos remita el documento y que a su vez nosotros, en nombre del Congreso, podamos remitirlo formalmente.

SEÑOR PEREYRA (Aníbal).- Es un enorme placer estar una vez más en esta Casa con la cual los tres tuvimos algún tipo de relación. Por lo tanto, esta instancia nos trae reminiscencias.

En realidad, algunos comentarios generales que se han planteado aquí por parte de los integrantes de la mesa del Congreso de Intendentes, presidente y vicepresidente, no se corresponden con la postura del Congreso de Intendentes sino que son valoraciones que hemos tenido. Si bien el Congreso de Intendentes tuvo instancias de análisis particulares sobre directrices territoriales en el congreso anterior -si no me falla la memoria, la mesa vino en su momento a trasmitir lo que formalmente el Congreso estaba discutiendo sobre este aspecto- hoy el mismo no ha conformado, como bien dijeron los intendentes Sergio Botana y Marne Osorio, una mesa de articulación o de aproximación sobre los artículos del proyecto de ley.

Voy a hacer una consideración general que ya se hizo pero que no está de más remarcar. Recuerdo claramente la discusión sobre la ley de ordenamiento territorial, en el año 2008. Desde ese año a la fecha creo que ha habido un avance sustancial en cuanto a la discusión de una ley de estas características, o herramientas de este tipo, en el sentido de que en aquel momento la discusión básica era si era necesaria o no una ley de ordenamiento territorial, planteando que podría avasallar derechos de propiedad, etcétera. Se llegó a plantear como un atropello e, inclusive, se habló de su inconstitucionalidad.

Por suerte, muchas veces la práctica derriba barreras que nosotros mismos creamos. Además, se trata de herramientas con las cuales -como con toda herramienta- tampoco nos podemos fanatizar porque hay aspectos de la ley de ordenamiento territorial que han sido modificados por leyes posteriores de presupuesto. El último presupuesto modificó algún artículo, lo que derivó nada más ni nada menos que de la aplicación en la práctica de una ley que es necesaria.

Por lo tanto, como consideración básica, creo que lo importante es seguir construyendo herramientas de este tipo que determinan la necesidad de planificar el uso del territorio. En definitiva, esto apunta a eso.

En aquellos aspectos sobre los que puedan existir salvedades desde el punto de vista de la autonomía -como aquí se ha planteado- habrá que afinar el lápiz para salvar ese tipo de cuestiones. De hecho, hoy ya existen gobiernos departamentales que han avanzado en reglamentaciones de la ley de ordenamiento territorial que son directrices, definiciones más concretas sobre la ley en el territorio que son necesarias

Ahora, nos parece importante que una ley abarque consideraciones generales. Por eso nos comprometemos a trabajar para aportar aspectos puntuales.

La Dirección de Ordenamiento Territorial de nuestra Intendencia está trabajando en este proyecto de ley y en otro que está en el Parlamento sobre las directrices costeras.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se modificó en el Senado y volvió a la Cámara.

SEÑOR PEREYRA (Aníbal).- Allí también hay elementos sobre los que nos gustaría dejar sentadas nuestras opiniones en base a la práctica. En definitiva, se trata de la mejor utilización del territorio para las diferentes actividades.

Este proyecto de ley, en sus artículos finales, en el Capítulo VII, establece un concepto importante: el fortalecimiento del ámbito de articulación de la aplicación de esta ley, mediante, por ejemplo, la Comisión Sectorial de Descentralización -donde están integradas las Intendencias con el Poder Ejecutivo-, está vinculada, específicamente, a los proyectos de inversión de los departamentos y a las disposiciones contenidas en el instrumento de ordenamiento territorial vigente. Creo que podríamos afinar este artículo dándole más contenido a las definiciones con respecto al rol de la Comisión Sectorial de Descentralización en la aplicación de los criterios para la toma de decisiones.

En cuanto a la necesidad de esta herramienta, me parece que no hay que hacer consideraciones generales o abarcativas. Creo que este tipo de discusión avala la necesidad de esta herramienta. Por suerte superamos aquel momento en que decíamos que no era necesaria la planificación del territorio. Hoy nos encontramos con una cantidad de ejemplos que determinan que es necesaria y se plantea cómo se sigue articulando sin ningún tipo de fanatismo. Digo esto porque vengo de un departamento donde el cuidado del ambiente es muy importante para los habitantes y para quienes lo quieran conocer. Pero el cuidado del ambiente no se puede utilizar como una herramienta de freno para el desarrollo de actividades que incluyen a la gente que cuida el ambiente. Por eso también existe la necesidad de que estas herramientas definan el marco en ese sentido. Por ejemplo, el puente sobre la laguna Garzón fue planteado prácticamente como una de las plagas mundiales, pero la realidad nos demuestra que es todo lo contrario cuando se hace dentro de una planificación y de un uso adecuado del territorio, armonizado con la naturaleza, con el ambiente que tenemos. De lo contrario, terminamos bastardeando los conceptos porque todo el territorio de esa zona ya estaba desarrollado con carreteras, con asfalto, con puentes, pero de un solo lado; del otro lado era el desierto mismo. Entonces, esto obliga a tener una visión regional para un desarrollo regional estratégico.

Uno de los artículos establece el concepto de región. ¡Vaya si tendremos regiones depreciadas! Las región este- norte es la menos desarrollada desde el punto de vista de la logística, de la infraestructura, de la trasmisión de energía, etcétera. Este tipo de leyes no está lejos de ese tipo de definiciones. Por eso, si afinamos la punta del lápiz podremos tener una ley que nos brinde estas herramientas, aunque después la realidad lleve a la necesidad de corregirla. Lo importante es dar ese paso.

SEÑOR YURRAMENDI (José).- Es un gusto recibir a los intendentes de Cerro Largo, Rivera y Rocha en representación del Congreso de Intendentes. Para nosotros es importante -lo decíamos en otro día en otra Comisión cuando recibimos a los alcaldes- contar con quienes están en la primera ventanilla del Estado y tratar temas nacionales y regionales -como es el caso de este proyecto de ley- pero que se aplican en el territorio, ya que muchas veces por descoordinación o por no tener este tipo de contactos cometemos el error de hacer mal alguna norma.

Quiero hacer dos consultas. La primera es con respecto al artículo 11, que refiere al área metropolitana. Quisiera saber qué posibilidad existe de generar algún beneficio para el desarrollo de las regiones del interior y si se podría proponer, además, un literal d) o modificar los literales a) y b). Quizás no tengan la respuesta hoy y venga en el trabajo que harán los técnicos.

Por otro lado, el literal a) del artículo 31, que refiere a la integración socioterritorial habla de: "a) la localización de los conjuntos de vivienda para la población rural en los centros poblados y ciudades existentes, privilegiando aquellas que operen como

centralidades del entorno productivo, donde se deberá completar el equipamiento socio-comunitario". Quisiera conocer la opinión de ustedes sobre la priorización de los conjuntos de vivienda donde ya están urbanizados, en aquellas zonas rurales donde no existe Mevir y en las que, muchas veces, es necesario que se cree alguna vivienda. Puede suceder que no solo se priorice la llegada de Mevir sino de alguna otra institución del Estado. Tenemos la duda de si no estamos postergando un poco más a aquellos ciudadanos a los que todavía no les ha llegado nada de nada. Sabemos que son los menos, pero hay ciudadanos en el interior- interior del Uruguay en esta situación. Quizá priorizando el nucleamiento del Estado en algún centro rural dejamos afuera a algunos vecinos de la zona rural- rural, que todavía están esperando una ayuda de Mevir, el agua potable o la energía. Se trata de ciudadanos que tendrían que ser de primera y son muy postergados, y quizá con este tipo de medidas los postergamos aun más.

SEÑOR AROCENA (José Andrés).- Al igual que el señor diputado Yurramendi, quiero saludar a los tres intendentes con quienes hemos tenido ocasión de dialogar bastante. Es un placer recibirlos en su Casa. Parece de Perogrullo pero realmente lo sentimos así y lo más importante es que ustedes lo sienten así. Lo principal de esta invitación es que estamos trabajando para ustedes, para las Intendencias del Uruguay. Esta Comisión ha tenido ciertas dificultades para tratar este proyecto de ley porque el temor a avasallar las autonomías municipales ha estado siempre presente. Para nosotros ha sido una dificultad la falta de convencimiento que hemos tenido en el manejo de este proyecto.

El diputado Yurramendi recién hacía referencia a Mevir. Para nosotros es muy querido este tema y, como la vida y la sociedad son dinámicas, hay lugares en los que se pierden puestos de trabajo porque cambió la estructura laboral. Obviamente, también cambia la estructura de la sociedad en el territorio y, al mismo tiempo, se desarrollan puestos de trabajo en otras zonas. Nosotros entendíamos que esto podía encorsetar de alguna forma, por ejemplo, la idea de no formar nuevos centros poblados, lo que, para nosotros, es limitar la creación y el dinamismo de la sociedad donde se generan nuevos puestos de trabajo. Hago completamente nuestras sus palabras en cuanto a Mevir, al alcance en el territorio y a no hacer nuevos centros poblados, pero es un tema muy complejo para tener la verdad absoluta. Por eso nosotros también queremos conocer vuestra opinión sobre el tema.

Hemos escuchado con mucha atención y hemos tomado nota -aunque después leeremos la versión taquigráfica- de las interrogantes o cuestionamientos que ustedes plantean sobre algunos artículos. No queda claro si, en definitiva, con algunas mejoras que se puedan hacer, las leyes directrices han sido un buen instrumento, no solamente por lo que ustedes dicen acá, sino por lo que hemos escuchado de otros intendentes o e intendentes que son diputados ahora, como el señor diputado Irazábal, quien se ha manifestado de acuerdo en que ha servido para el desarrollo.

No tenemos preguntas para hacerles. Queremos que nos brinden posibilidades de mejoras concretas para el proyecto de ley. Ya hemos escuchado algunos cuestionamientos que prometemos estudiar y la Comisión evaluará si está dispuesta a cambiarlos, pero quizás en este proyecto se escapa alguna necesidad que ustedes viven cotidianamente. Más que hacer un análisis de lo que hay sería bueno ver qué es lo que falta y debería estar. Entendemos perfectamente que la concurrencia fue en forma personal, organizada por ustedes tres, lo que le da más valor a su ponencia, y será muy importante en el consenso de las diecinueve Intendencias, porque ustedes viven la realidad día a día y desde el campo de operaciones. Celebro que hayan venido a título personal. Eso le da frescura y valor a sus palabras desde la dificultad del manejo del territorio. Voy a celebrar cuando venga el Congreso de Intendentes con una declaración o

con una puesta a punto porque será desde lo global. Por lo tanto, les solicitamos que acerquen a la Comisión propuestas de mejoramiento y de cambios que no figuran en el proyecto de ley. Algunas ya se han mencionado como, por ejemplo, la del intendente Botana en cuanto a agregar la palabra "departamental" en varios artículos, retirar algún artículo y mejorar otros.

SEÑOR RODRÍGUEZ ÁLVEZ (Edgardo).- Agradecemos la presencia de los intendentes, que es muy importante ya que se está tratando de plasmar una ley de este volumen.

Nos queda claro que es una presentación a título personal. Ustedes dirán después si corresponde que nuestra Comisión tenga la opinión del Congreso como institución.

En cuanto a los aportes realizados, quiero decir que compartimos la necesidad de defender la autonomía de los gobiernos departamentales. Hemos tomado nota de algunos aportes que hubo que, de alguna forma, ya se habían mencionado en otras reuniones. De manera que seguiremos profundizando.

También rescatamos lo que planteaba el intendente Aníbal Pereyra con respecto a uno de los artículos finales. Creemos que es importante el rol de la Comisión Sectorial de Descentralización que figura en el artículo 42 que, además, habla de proyectos e inversiones en los departamentos.

En el período pasado estuve en la Comisión en la que se habló bastante de este tema, y tengo la percepción de que hay técnicos que dicen que esto casi no sirve para nada y otra gran parte de la academia que dice que es bueno.

A mí me interesa mucho la opinión política porque, en definitiva, los gobernantes departamentales y nacionales son los que tienen que aplicar las políticas. Hay una cuestión que se plantea a nivel político y que todos debemos razonar. Seguramente este proyecto de ley, que consta tan solo de cuarenta y cuatro artículos, sufrirá modificaciones con el correr del tiempo, como la propia ley de ordenamiento territorial a medida que se fue topando con la realidad. Quizás este modesto proyecto sea hoy el grado de acuerdo al que podemos llegar a nivel nacional en cuanto a las directrices que permitan tener un cierto ordenamiento a nivel nacional.

Digo esto porque, a veces, se espera que un proyecto de ley de este tipo llegue a un mayor grado de detalle en una cantidad de líneas estratégicas. Quizás hoy el país todavía no puede llegar a esos acuerdos. Entonces, creo que hay que ir por el lado de avanzar, siempre y cuando este proyecto refleje cierto grado de consenso en cuanto a la planificación del territorio que, en general, todos entendemos que es muy oportuno.

Será bienvenido todo aporte del Congreso que estimen oportuno

Como hoy anunciaba la señora presidenta, en un plazo no muy lejano estaremos abordando el tema de las directrices de ordenamiento costero, que abarca a algunos departamentos.

Estaremos en contacto.

SEÑOR PÉREZ (Carlos Hugo).- Antes que nada me sumo al agradecimiento por la presencia de los intendentes.

Si bien este es un proyecto que trata directrices estratégicas generales de ordenamiento, queremos preguntarles sobre algunos temas que nos preocupan. Quizá no pueden hablar por los demás, pero sí podrán darnos una opinión personal.

Se habla del desarrollo de todos los sectores de la economía. Ustedes mencionaron la frase "cheque en blanco". Si bien acá se van a definir directrices de largo plazo, podría

ser una buena oportunidad para tomar algunas definiciones. Por ejemplo, se habla de minería, pero no se caracteriza. Al tomar una definición estratégica podríamos decir "No a la minería de gran porte en el territorio nacional".

Por otro lado, como acá se habla de privilegiar el medio ambiente, creo que sería bueno que, al discutir el ordenamiento del territorio, se tomara posición política con respecto al *fracking*, a esta forma de extracción de gas y petróleo. Si no recuerdo mal, en Paysandú hay un movimiento en su contra y la Junta Departamental de Lavalleja se declaró libre de *fracking*.

Por otro lado, se está desarrollando o se va a desarrollar en Punta del Este un evento de semillas. Tenemos la presencia de Monsanto. Acá se habla de la coexistencia de lo transgénico con lo no transgénico y se incluye el concepto creo que de "seguridad biológica". ¿Los intendentes o el Congreso tienen alguna opinión al respecto?

El intendente Botana, de Cerro Largo, hablaba de que el departamento ya ha definido, por ejemplo, las áreas de prioridad forestal. Ahora se está hablando de otra planta de celulosa en Chamberlain. Como ese artículo de la Comisión Sectorial dice que esta definirá los criterios de toma de decisiones y los procedimientos, la pregunta que uno se hace es si eso no debería estar en la ley. ¿La ley no debería definir los criterios y los procedimientos de toma de decisiones? Si no, ¿cómo aseguramos la autonomía departamental? Si bien hay una ley de autonomía departamental, de repente esta ley debería ser un poco más específica en esas cosas.

SEÑOR BOTANA (Sergio).- El Congreso de Intendentes, tal como manifestaba Aníbal Pereyra, va a debatir el tema y traeremos todas aquellas opiniones que hayamos consensuado. Seguramente, también les haremos llegar las otras posturas, de modo que sirvan como aporte para enriquecer la discusión del proyecto de ley.

En lo personal, creo que debe haber ley. No tengo dudas al respecto. El país invirtió mucho tiempo en esta discusión y, seguramente, perdimos la posibilidad de radicar algunas inversiones y conseguir algunas infraestructuras por no haber terminado el proceso de discusión de la ley y no tener claro los criterios orientadores en cuanto al uso del territorio. Seguramente, perdimos algunas inversiones y posibilidades de radicación de algunas infraestructuras para nuestro departamento porque nos perdimos en larguísimos procesos de discusión con respecto a si esa inversión se podía hacer o no, si era adecuado hacerla en ese lugar, etcétera. Con las directrices departamentales, el mapeo del territorio, la definición de las localizaciones más preferentes para los distintos tipos de emprendimientos, hoy estamos en condiciones de responder casi que automáticamente a cualquier solicitud de ese tipo. Por lo tanto, este es un formidable instrumento y es imprescindible que se avance rápidamente en este proceso para terminar con esta discusión.

No tiene que ser una ley profunda. Cuanto más modesta sea y más grados de libertad asegure a las comunidades locales y departamentales, mejor: más libre determinación para los individuos y más poder para el que se ve afectado directamente por lo que sucede en su entorno. Creo que es un buen principio.

Con respecto al artículo 11 y los finos aportes que se hacen en ese sentido por parte de los legisladores, debería haber un equilibrio. Así como se proponen algunas ventajas para Montevideo, tendría que ser un artículo un poco más equilibrado respecto del desarrollo de todo el país.

Es muy inteligente poner la óptica en el artículo 31. Indudablemente, los técnicos escribieron el literal a) con un sentido, pero se olvidaron de otro. Lo que entendieron fue que no se debía promover la creación de nuevas poblaciones en el territorio por lo que

implica en cuanto a costos de inversión, etcétera, y que conviene mejorar lo ya existente. Se olvidaron del hecho de que algunas poblaciones no existen en el territorio no por dejadez sino por pobreza, porque el país nunca tuvo la posibilidad de ofrecer servicios a los ciudadanos de determinas áreas del territorios, las más pobres y las más alejadas de la capital. Por eso, se llega a un artículo que nos gusta, porque privilegia a los que ya tienen los servicios y se olvida de dárselos a los que no los tienen. Seguramente, no sea este un buen artículo.

El literal b), que hace una gran invitación a priorizar la localización de esas poblaciones rurales al lado de los servicios -la escuela, la comisaría, el juzgado, la policlínica- está muy bien, es muy acertado. Nos ha pasado en todos los departamentos que por la falta de disponibilidad de terrenos regularizados en el entorno inmediato de la escuela y la policlínica se radican las construcciones de Mevir a uno, dos o tres kilómetros y condenamos a los niños a recorrer ese camino todos los días. El señor presidente de la República va a enviar en la rendición de cuentas un artículo para promover la regularización de las propiedades urbanas, suburbanas y rurales, de modo de viabilizar la posibilidad de que este tipo de situaciones dejen de producirse en el país. Eso va a ser a través de la exoneración del impuesto a la renta por la incorporación al patrimonio de las propiedades que se están regularizando bajo el régimen de auxiliatoria de pobreza en el juzgado. Es un artículo que va a ayudar bastante para poder tener disponibilidad de terrenos y, de esa manera, poder radicar las viviendas donde tienen que estar, que es al lado de los servicios y no condenar a los niños a hacer kilómetros y kilómetros todos los días por una imprevisión nuestra.

Al señor diputado de Asamblea Popular quiero decirle que desde el punto de vista personal me parece sumamente interesante lo que ha propuesto pero no tengo un juicio claro y, por lo tanto, no me animo a emitir una opinión sobre si estos temas tan reales y tan sensibles que plantea deben ser incluidos en este proyecto de ley o en otros. Sinceramente, no me animo a opinar al respecto.

Gracias.

SEÑOR OSORIO (Marne).- Quiero enfatizar que también para nosotros esta es una ley absolutamente necesaria para el país en su conjunto, sobre todo, porque visualizamos en ella una herramienta de verdad que ayude a revertir una tradición histórica en nuestro país, que ha llevado a que en la realidad actual los departamentos más lejanos de la zona metropolitana sean los más pobres que, casualmente, hoy estamos en la Mesa del Congreso de Intendentes. Esto va de la mano de muchas acciones que se han llevado adelante desde la creación de nuestra República que ya se mencionaron aquí: el enorme diferencial en materia de infraestructura, de servicios, de oportunidades que ayuden a que las inversiones sean competitivas desde los territorios más lejanos de la zona metropolitana. Una ley con estas características puede ser una herramienta más para que ayude a achicar esa brecha histórica con el lejano norte en este pequeño país. Entonces, también estamos de acuerdo con que exista una ley; creo que no puede haber un intendente que no lo esté.

Además, visualizamos también que es una ley que puede llegar a generar algunas líneas que efectivamente permitan avanzar en materia de sustentabilidad productiva y ambiental. Hoy, en nuestros territorios -en Tacuarembó, en Rivera, particularmente- tenemos algunos ecosistemas muy ricos, que pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Paradójicamente, en esos territorios están los núcleos de pobreza más profundos de nuestro departamento. Entonces, evidentemente, es un diálogo de sordos hablar con una comunidad para convocarlos a preservar siendo que apenas sobreviven. Se comen los tatúes.

También visualizamos aquí una herramienta que ponga la atención en estas realidades territoriales y ayude a propender un cambio histórico. Sin embargo, tiene que contener algunas premisas. Una de ellas es la flexiblidad. Como manifestaban algunos legisladores, el territorio está vivo. La producción cambia de acuerdo con las condiciones macroeconómicas y regionales, a las posibilidades de competitividad. Departamentos como el nuestro, madereros, mineros, ganaderos, vivimos esa mutación de la matriz productiva año a año. Evidentemente, la herramienta que gestiona el territorio tiene que permitir que se lea esa realidad.

La lucha eterna que tenemos por radicar a nuestros trabajadores o a la gente del campo en el medio rural también va de la mano de que la vivienda pueda contar con un marco normativo que permita tomar decisiones al gobierno nacional, los gobiernos departamentales y la comunidad sin tener que generar caminos demasiado sinuosos, largos ni complejos como hemos tenido en nuestro departamento para tener que salvar algunas formalidades. Se han demorado cinco o seis años proyectos que contaban con la voluntad política, el presupuesto y los recursos por temas burocráticos. Eso es mucho tiempo para una comunidad pobre. Y esto va de la mano de la participación. Reitero: simplemente, se trata de que la herramienta prevea que cuando los gobiernos municipales y los departamentales se integran en un sistema democrático, en el que se propone y se pone a consideración de los electores y de las comunidades propuestas para desarrollar el territorio, se las presupuesta y se las legitima en las Juntas Departamentales, luego, puedan ser tenidas en cuenta con un nivel de prioridad, porque entendemos que allí está la legitimidad de la voluntad de la comunidad. O sea que la herramienta nacional permita absorber esa realidad que emana del territorio y sea considerada.

Por todo esto, la propia ley tiene que prever una modalidad de revisión constante. Tiene que ser una ley que, con ciclos cortos, permita ir adaptándose a la realidad que vive el país.

SEÑOR PEREYRA (Aníbal).- Me parece muy interesante este intercambio. Estas herramientas son muy necesarias. Entendemos que tenemos que seguir construyéndolas con una visión estratégica, pero a su vez flexible, de acuerdo con las realidades.

El diputado Rodríguez Álvez decía que hay que contar con aspectos científicos y técnicos. Hay que visualizar el tema en su globalidad, porque las definiciones son en términos políticos y de construcción. La ley establece la legalidad de las herramientas. Nosotros pusimos como ejemplo la ley de ordenamiento territorial. A veces casi nos fanatizamos en el entendido de que determinadas cuestiones no hay que planificarlas. La realidad nos indica que es necesario tener una visión estratégica de planificación y que estas herramientas seguramente se van a seguir cambiando.

Hay temas que podemos discutirlos hasta las calendas griegas, como la necesidad de desarrollar o explotar determinadas actividades. El diputado, vecino, de la región de Maldonado, planteaba la prohibición de determinado tipo de explotación. Concretamente, se refirió a la minería o a técnicas de explotación específica. Hay leyes que regulan el marco de explotación minera. Nunca está de más mirar con la lupa, pero las leyes que prohíben, en la práctica, no se respetan. Podemos quedarnos contentos cuando la ley establece algo que nos gusta, pero hay que analizar cómo se da la actividad minera en función del desarrollo de la región, etcétera. Voy a poner un ejemplo práctico de nuestro territorio. Nosotros tenemos un territorio impresionantemente rico. Me refiero a la costa oceánica del departamento de Rocha, que es la mayor potencialidad que tiene todo ese territorio para generar recursos y distribuirlos. Tenemos que visualizar esa zona como una cuestión de inclusión, porque se desarrolla con la gente de adentro; tenemos que

poner como centro a la gente; no podemos excluirla. El nuestro debe ser el departamento con mayor cantidad de áreas protegidas, y las defendemos, pero tienen que estar armonizadas con el desarrollo de la gente. ¿De qué sirve aislarla? El Polonio es un área natural protegida; es un lugar exclusivo de turismo. Lo subsidia el resto del departamento con los impuestos, porque allí no se paga impuesto. Hay gente que va a hacer un turismo espectacular, en un lugar riquísimo, muy frágil y único, con alquileres que rondan los US$ 500, US$ 600 y hasta US$ 1.000, que se cobran en el nombre el cuidado del medio ambiente. ¿Y quién paga los servicios? Los que tienen un rancho en un barrio que pagan $ 5.000 por año. Tiene que haber un equilibrio; eso es lo que ha permitido que el Polonio se vaya construyendo, no a *prepo*, sino con la gente de adentro. Necesitamos herramientas que planifiquen, porque en nombre del medio ambiente alguien te construye un chalet de la gran siete arriba de una roca al lado de los lobos. ¡Fenómeno! ¿Y qué es eso? Qué diferencia tiene eso con otra actividad? Se podrá decir que otra es más agresiva. Sí, pero de última, está prohibido y se hace. Estas herramientas nos ayudan, pero los procesos no son mágicos. Tienen muchas idas y vueltas; tenemos muchas cuestiones que aprender.

Como decía el resto de los compañeros intendentes, nos comprometemos a trabajar. Me parece importante cómo se enriquece el debate teniendo todas las miradas. Después vendrá la definición política.

Agradezco a la Comisión el recibimiento.

SEÑORA PRESIDENTA.- Han sido muy ilustrativas las exposiciones. Hay que seguir trabajando en esto.

Estos dos proyectos, tanto el relativo a las directrices nacionales de ordenamiento territorial como el de ordenamiento costero, son muy importantes y están muy demorados. Ambos vienen de la legislatura pasada, cuando los trató solo una Cámara. En tal sentido, tenemos la intención de legislar a la brevedad. Sabemos de los tiempos y de los problemas que tienen los intendentes. Ya conocemos el aporte que hizo el Congreso de Intendentes en la legislatura pasada, a través de la persona del ex intendente Artigas Barrios que fue quien los representó. Queremos pedir prontitud. Nosotros nos pusimos como meta terminar con este tema a fines del mes próximo o principios de julio. Sabemos que están pasando por situaciones delicadas debido a las últimas tormentas e inundaciones, pero les pedimos que nos hagan llegar los aportes puntuales para tomarlos como insumo a la hora de resolver.

Nos queda muy clara la importancia que tiene la autonomía municipal para las intendencias. Creo que casi todos los que estamos acá pasamos por la Junta Departamental por lo que entendemos ese celo que tienen por la autonomía. Lo vamos a tener en cuenta.

Ha sido más que importante vuestra presencia. Les vamos a enviar las directrices de ordenamiento costero para que las vayan trabajando y nos puedan hacer el aporte, aunque no vengan. Sabemos que no pueden venir con mucha frecuencia pero sí nos importa sobre manera vuestra visión.

Agradecemos mucho vuestra presencia. Esperamos seguir con este intercambio tan favorable para las intendencias y para la población en general.

Se levanta la reunión.

≠